

Processo C-225/20

**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1,
do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça**

Data de entrada:

29 de maio de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Curtea de Apel Constanța (Roménia)

Data da decisão de reenvio:

7 de maio de 2020

Recorrente:

Euro Delta Danube SRL

Recorrida:

Agência de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean
Tulcea

Objeto do processo principal

Recurso da Sentença cível de 28 de junho de 2019 proferida pelo Tribunalul Tulcea (Tribunal Superior de Tulcea, Roménia), que negou provimento ao recurso interposto pela recorrente tendo por objeto a anulação parcial da decisão da recorrida relativa ao pedido de pagamento único para o exercício de 2017

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Com base no artigo 267.º TFUE, o Curtea de Apel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța, Roménia) pede a interpretação do artigo 2.º, ponto 23, e do artigo 19.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014 [da Comissão], de 11 de março de 2014

Questão prejudicial

O artigo 2.º, ponto 23, e o artigo 19.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 6[4]0/2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo e às condições de recusa ou retirada de pagamentos, bem como às sanções administrativas aplicáveis aos pagamentos diretos, ao apoio ao desenvolvimento rural e à condicionalidade, opõem-se a uma legislação nacional que, em circunstâncias como as do processo principal, aplica ao agricultor sanções administrativas por sobredeclaração pelo facto de este não cumprir os critérios de elegibilidade em relação à superfície considerada sobredeclarada, dado que cultiva uma superfície de terreno com instalações de aquicultura, detida ao abrigo de um contrato de concessão, sem apresentar provas do consentimento do concedente para a utilização do terreno para fins agrícolas?

Disposições de direito da União invocadas

Artigo 2.º, ponto 23, e artigo 19.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo e às condições de recusa ou retirada de pagamentos, bem como às sanções administrativas aplicáveis aos pagamentos diretos, ao apoio ao desenvolvimento rural e à condicionalidade

Disposições de direito nacional invocadas

Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 476 din 7 aprilie 2016 privind sistemul de sancțiuni aplicabil schemelor de plăți directe și ajutoarelor naționale tranzitorii în sectoarele vegetal și zootehnic, aferente cererilor unice de

plată depuse la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, începând cu anul de cerere 2015 (Decreto n.º 476, do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, de 7 de abril de 2016, relativo ao regime sancionatório aplicável aos regimes de pagamentos diretos e aos auxílios estatais transitórios nos setores agrícola e zootécnico, respeitante aos pedidos de pagamento único apresentados à Agência de Pagamentos e Intervenções Agrícolas, a partir do exercício de 2015; a seguir: «OMADR n.º 476/2016»)

– artigo 2.º, n.º 2, alínea §): «por sobredeclaração entende-se a diferença entre a superfície para a qual é pedido o pagamento e a superfície determinada para efeitos de pagamento»;

– artigo 6.º, alínea e): «Se a superfície declarada para efeitos de pagamento exceder a superfície determinada em mais de 50 % da superfície determinada, o agricultor será excluído do pagamento para o grupo de pagamento em causa e, além disso, ser-lhe-á aplicada uma sanção adicional igual ao montante da ajuda ou do apoio correspondente à diferença entre a superfície declarada e a superfície determinada. Se o montante calculado como sanção adicional não puder ser totalmente deduzido nos três anos seguintes ao ano em que a diferença seja detetada, o saldo deve ser anulado.»

Ordonanța de urgență a Guvernului [OUG] nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (Decreto-Lei n.º 3/2015 que aprova os regimes de pagamento aplicáveis à agricultura no período 2015-2020 e que altera o artigo 2.º da Lei n.º 36/1991 relativa às sociedades agrícolas e a outras formas de associação no setor agrícola; a seguir: «OUG n.º 3/2015»)

Artigo 2.º

«(1) Para efeitos do presente Decreto-Lei, entende-se por:

[...]

e) “exploração”: todas as unidades de produção utilizadas para atividades agrícolas e geridas por um agricultor, situadas no território da Roménia;

f) “agricultor”: pessoa singular ou coletiva ou associação de pessoas singulares ou coletivas, independentemente do seu estatuto jurídico, cuja exploração seja situada no território da Roménia, e que exerça uma atividade agrícola;

[...]

n) “superfície agrícola”: toda e qualquer superfície ocupada por terras aráveis, prados permanentes e pastagens permanentes, ou culturas permanentes;

o) “terra arável”: terreno utilizado para culturas agrícolas ou superfície disponível para o cultivo agrícola, mas em pousio, independentemente do estar ou não ocupada por culturas em estufas, em estufas fotovoltaicas, ou em outros equipamentos de proteção fixos ou móveis;

[...]

r) “utilização do terreno”: utilização para atividades agrícolas da superfície de terreno agrícola no âmbito da exploração que se encontra à disposição do agricultor no momento da apresentação do pedido, no ano do exercício.

[...]»

Artigo 8.º

«(1) Para beneficiarem dos pagamentos diretos previstos no artigo 1.º, n.º 2, os agricultores devem:

[...]

n) exibir, no momento da apresentação do pedido de pagamento único ou das suas alterações, os documentos necessários que comprovem que o terreno agrícola [...] se encontra à sua disposição ou, se necessário, uma cópia do anexo n.º 24 do registo das unidades administrativas territoriais. Os documentos comprovativos de que o terreno agrícola está à disposição do agricultor devem ser assinados antes da apresentação do pedido de pagamento único e devem estar válidos na data da apresentação do pedido;

[...]»

Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (Decreto n.º 619/2015, do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, que aprova os critérios de elegibilidade, as condições específicas e as normas de execução dos regimes de pagamento previstos no artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 3/2015, que aprova os regimes de pagamento aplicáveis na agricultura no período 2015-2020 e que altera o artigo 2.º da Lei n.º 36/1991 relativa às sociedades agrícolas e a outras formas de associação no setor agrícola, bem como às condições específicas de execução das medidas compensatórias de desenvolvimento rural aplicáveis aos terrenos agrícolas

previstas pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Rural 2014-2020; a seguir: «OMADR n.º 619/2015»)

Artigo 2.º, alínea u), «entende-se por “superfície determinada”, no âmbito dos regimes de ajuda “superfícies”, a superfície em relação à qual foram cumpridos todos os critérios e obrigações relativos às condições de concessão das ajudas; ou, no âmbito das medidas de apoio “superfícies”, a superfície dos terrenos ou das parcelas determinada através de controlos administrativos ou de verificações no local»

Artigo 5.º

«(2) A partir do exercício de 2015, os documentos que comprovam a utilização legítima do terreno e são apresentados à [Agência de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Agência de Pagamentos e Intervenções Agrícolas)], em conformidade com o disposto no artigo 8.º, n.º 1, alínea n), do Decreto-Lei, são os que se referem:

- a) à exploração na qual é exercida a atividade agrícola: o certificado deve ser preenchido em conformidade com o modelo quadro [...] e é acompanhado de uma cópia autenticada do original das folhas que contêm os dados [...] do registo agrícola 2015-2019, em conformidade com o modelo quadro [...] e
- b) ao terreno agrícola à disposição do agricultor: cópias autenticadas do original do título de propriedade ou dos outros documentos comprovativos do direito de propriedade do terreno ou outros documentos [...];
- c) à identificação inequívoca das parcelas agrícolas utilizadas [...].»

Artigo 10.º

«(5) Não são elegíveis para efeitos de pagamento as seguintes superfícies:

[...]

- o) as superfícies com instalações de aquicultura, conforme previsto no artigo 23.º, n.º 20, das Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015-2019 (Normas técnicas de integração do registo agrícola para o período 2015-2019) aprovadas pelo Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1.003/3.727/2015 (Decreto do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, do Ministro do Desenvolvimento Regional e da Administração Pública, do Ministro das Finanças Públicas e do presidente do Instituto Nacional de Estatística n.º 734/480/1.003/3.727/2015)».

Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” (Lei n.º 283/2015, que altera a Lei n.º 82/1993 relativa à criação da Reserva da Biosfera «Delta do Danúbio»)

Artigo I

«1. Em todo o território da reserva, qualquer alteração na utilização dos terrenos agrícolas usados como terrenos agrícolas produtivos ou como instalações de aquicultura está sujeita ao consentimento do administrador, exclusivamente com base em estudos técnicos realizados por peritos.»

Artigo II

«(1) No prazo de 12 meses a partir da data de entrada em vigor da presente lei, os proprietários, locatários ou concessionários de terrenos utilizados como instalações agrícolas ou aquícolas, cuja utilização tenha sido alterada, estão obrigados a efetuar estudos técnicos realizados por peritos, com o consentimento do administrador, os quais devem indicar como são utilizadas as instalações agrícolas ou aquícolas em questão.

(2) No prazo de 3 anos a partir da data de entrada em vigor da presente lei, os proprietários/concessionários dos terrenos cuja utilização tenha sido alterada sem que os estudos realizados por peritos justifiquem essa alteração, estão obrigados à sua reposição no seu estado inicial [...].»

Ordonanța de urgență nr. 23 privind pescuitul și acvacultura (Decreto-Lei n.º 23, relativo às pescas e à aquicultura), de 5 de março de 2008 - artigo 2.º, ponto 2, que define «instalação de aquicultura»

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A Euro Delta Danube SRL é uma pessoa coletiva de direito romeno que desenvolve as atividades de aquicultura e cultivo de cereais. Em 1 de outubro de 2002, a sociedade celebrou um contrato de concessão por 49 anos com o Consiliul Local Maliuc (Conselho Municipal de Maliuc, Roménia), tendo por objeto uma superfície de 137 hectares, a utilizar para fins de aquicultura. Em conformidade com o aditamento ao contrato de concessão, essa superfície passou de 137 hectares para 142,2632 hectares. Em 13 de maio de 2016, o Conselho Municipal de Maliuc adotou a Decisão n.º 118 que autoriza o exercício de atividades agrícolas no terreno dado em concessão com uma superfície de 142,2632 hectares, por um período de 5 anos.
- 2 Do mesmo modo, em 16 de fevereiro de 2006, a sociedade celebrou um contrato de concessão com o Consiliul Județean Tulcea (Conselho Distrital de Tulcea, Roménia) por um período de 44 anos, tendo por objeto uma superfície de 315 hectares, a ser utilizada para fins de aquicultura.

- 3 Em conformidade com o aditamento n.º 2 do contrato, celebrado em 20 de maio de 2014, foi acordado que, para a prossecução do objeto do contrato de concessão de 16 de fevereiro de 2006, seriam efetuadas atividades de rotação e alternância das culturas e da aquicultura para mineralização do solo, bem como outras atividades impostas pelas normas técnicas de aquicultura, numa superfície de 200 hectares de um total de 315 hectares; estas atividades consistiam na colocação em pousio temporário da produção aquícola de uma instalação ou de parte desta por um período de 6 meses a 3 anos, para assegurar o restabelecimento da produtividade do solo mediante o cultivo de cereais. O terreno seria depois novamente utilizado para fins de aquicultura.
- 4 Na campanha de 2017, a Euro Delta Danube SRL utilizou parcialmente os dois terrenos sob concessão para fins agrícolas, de modo que, ao abrigo do OUG n.º 3/2015, apresentou um pedido de pagamento único em 15 de maio de 2017 para a superfície de 288,37 hectares (100,58 hectares detidos ao abrigo do contrato de concessão celebrado com o Conselho Municipal de Maliuc e 187,79 hectares detidos ao abrigo do contrato de concessão celebrado com o Conselho Distrital de Tulcea).
- 5 A recorrida emitiu um aviso de pagamento em 25 de setembro de 2018 do qual resulta que, da análise dos documentos anexos ao pedido, a superfície determinada era de 100,58 hectares da área total declarada de 288,37 hectares. Por conseguinte, foi fixado um montante total a pagar de 30 360,89 leus romenos (a seguir: «RON»), relativo à superfície determinada de 100,58 hectares, bem como as sanções adicionais de RON 364 943,27 por sobredeclaração, por força do artigo 19.º do Regulamento (UE) n.º 640/2014. A reclamação prévia apresentada contra essa decisão foi indeferida.
- 6 Em 10 de janeiro de 2019, a Euro Delta Danube SRL recorreu ao Tribunalul Tulcea (Tribunal Superior de Tulcea) pedindo a anulação da decisão objeto de reclamação e a anulação parcial do aviso de pagamento emitido pela Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură [APIA] - Centrul Județean Tulcea (Agência de Pagamentos e Intervenções Agrícolas; a seguir: «APIA» - Centro Distrital de Tulcea, Roménia), em especial, as disposições respeitantes à aplicação de sanções no montante de RON 364 943,27 decorrente da sobredeclaração das superfícies, e a condenação da recorrida ao pagamento das diferenças que constituem uma subvenção.
- 7 Por Sentença cível de 28 de junho de 2019, o Tribunalul Tulcea (Tribunal Superior de Tulcea) negou provimento ao recurso. Em 13 de agosto de 2019, a Euro Delta Danube SRL recorreu da sentença do tribunal que conhece do mérito para o Curtea de Apel Constanța (Tribunal de Recurso de Constança).

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 8 A recorrente alega que a sobredeclaração é a situação em que se verificam diferenças em excesso entre as superfícies declaradas pelo agricultor como

parcelas agrícolas utilizadas no âmbito de um conjunto e as superfícies de referência dos conjuntos incluídos no sistema integrado de gestão e de controlo (IACS), efetivamente cultivadas. A sociedade recorrente considera que o tribunal de primeira instância aplicou incorretamente o disposto no artigo 2.º, n.º 2, alínea §), do OMADR n.º 476/2016 que define a sobredeclaração.

- 9 Por essa razão, a recorrente pede que se estabeleça que a sanção por sobredeclaração é aplicável apenas no caso de o agricultor declarar uma superfície mais extensa em mais de 50 % nos termos do Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014, em relação à superfície efetivamente utilizada no âmbito de um conjunto, determinada mediante controlo administrativo no local pela APIA, mas não no caso de o agricultor não apresentar por escrito o pedido de pagamento para uma parte da superfície.
- 10 Se a APIA tivesse considerado que os documentos exibidos na data de apresentação do pedido de pagamento não comprovavam o direito de utilização do terreno, o funcionário responsável pelo controlo administrativo dos pedidos de pagamento deveria ter recusado o registo do pedido com base em critérios de inelegibilidade. Além disso, a APIA tinha a possibilidade de solicitar informações adicionais consideradas necessárias.
- 11 A recorrente pede que seja declarado que o incumprimento dos critérios de elegibilidade para a totalidade da superfície para a qual foi pedido o pagamento (ou seja, a falta de provas respeitantes à utilização do terreno para fins agrícolas produtivos) não constitui fundamento para a aplicação das sanções plurianuais por sobredeclaração das superfícies cultivadas.
- 12 A recorrida sustenta que o terreno dado em concessão para fins de aquicultura, mas utilizado como terreno agrícola sem o consentimento do concedente e sem cumprimento dos requisitos previstos na lei para a alteração da categoria de utilização, não é elegível para pagamento, razão pela qual as sanções por sobredeclaração foram corretamente aplicadas.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 13 Cabe ao tribunal de recurso pronunciar-se sobre a legalidade dos atos administrativos através dos quais o pedido da recorrente para obtenção do apoio financeiro foi parcialmente indeferido. De facto, para uma parte da superfície declarada não foram respeitadas as disposições de direito nacional que preveem o pagamento para terrenos que constituem instalações de aquicultura utilizadas como terras aráveis apenas se tiverem sido cumpridas certas formalidades. A situação foi considerada pela recorrida como «sobredeclaração» e, em consequência, foram impostas sanções.
- 14 As disposições de direito nacional definem «sobredeclaração» como a diferença entre a *superfície para a qual é pedido o pagamento* e a *superfície determinada para efeitos de pagamento*; todavia, o direito da União não contém uma definição

de «sobredeclaração» e apenas estabelece normas de pagamento e sanções em caso de «sobredeclaração».

- 15 A superfície declarada (superfície para a qual é pedido o pagamento) pela recorrente é de 288,37 hectares, como resulta do pedido de pagamento único para o exercício de 2017.
- 16 No que diz respeito à superfície determinada, o legislador romeno, em conformidade com o direito da União - artigo 2.º, alínea u), do Decreto n.º 619/2015 e artigo 2.º, ponto 23, do Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014 - estabeleceu que corresponde, no âmbito dos regimes de ajuda «superfícies», à superfície em relação à qual foram cumpridos todos os critérios e obrigações relativos às condições de concessão das ajudas, independentemente do número de direitos à ajuda de que dispõe o beneficiário ou, no âmbito das medidas de apoio «superfícies», à superfície dos terrenos ou das parcelas identificadas através de controlos administrativos ou de verificações no local.
- 17 Note-se que o legislador, tanto o nacional como o da União, faz uma distinção entre os regimes de ajuda «superfícies» e as medidas de apoio «superfícies». No caso da recorrente, o montante a ser pago, tal como indicado no aviso de pagamento emitido, foi fixado no âmbito de um regime de pagamento.
- 18 O órgão jurisdicional de reenvio já submeteu ao Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de decisão prejudicial que tem por objeto a interpretação do artigo 4.º, n.º 1, alíneas b), c), e) e f); do artigo 10.º, do artigo 21.º, n.º 1 e do artigo 32.º, n.ºs 1 a 5 do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, dado que o direito nacional exclui do pagamento os terrenos com instalações de aquicultura utilizados como terras aráveis porquanto não constituem «superfície agrícola» na aceção do artigo 4.º do referido regulamento (Processo C-304/2019, Ira Invest).
- 19 No presente processo, as autoridades, tendo constatado que uma parte da superfície de terreno declarada, concedida para fins de aquicultura, é utilizada para fins agrícolas sem o consentimento do concedente para a alteração da categoria de utilização, consideraram que, para além do facto de não ser elegível para pagamento uma vez que não é «superfície agrícola», a situação constitui uma «sobredeclaração» que implica o pagamento de uma sanção, calculada em função da diferença em relação à superfície declarada.
- 20 De facto, o direito nacional permite a exclusão do pagamento para uma superfície considerada inelegível nos termos da lei mas, ao mesmo tempo, em situações idênticas, permite, por incumprimento dos critérios de elegibilidade, a exclusão de uma superfície de terreno da categoria «terreno declarado» pelo agricultor, resultando numa diferença entre o terreno declarado (para o qual é pedido o pagamento) e o determinado pela autoridade (mediante a exclusão do terreno considerado inelegível para pagamento), caso em que são aplicadas sanções.
- 21 Nessas circunstâncias, importa determinar se a definição de «sobredeclaração» prevista no direito nacional está em conformidade com o direito da União e se a

«superfície determinada» pela autoridade mediante a exclusão de uma superfície considerada inelegível corresponde, no caso da sobredeclaração, à superfície determinada através da utilização do conceito de «superfície determinada» existente no direito nacional e no direito da União.

- 22 Por conseguinte, tendo dúvidas quanto às regras de aplicação da legislação nacional de modo diferente em situações idênticas (respetivamente, a exclusão do pagamento de um terreno que não cumpre os critérios de elegibilidade e, ao mesmo tempo, a exclusão do pagamento e a aplicação de uma sanção), o tribunal considera útil, no âmbito do processo, submeter uma questão prejudicial ao TJUE.

DOCUMENTO DE TRABALHO